

El Futuro de las Fuerzas Armadas hacia el Siglo XXI

Dr. David Escobar Galindo

Tomado de la Revista *Militar*, Fuerza Armada de El Salvador, número de enero-marzo de 1999

Los comentarios del Dr. David Escobar Galindo ante el Foro Militar Centroamericano para la Cultura de Paz en San Salvador, realizado el 26 y 27 de junio de 1996, Programa de Cultura y Paz de la Oficina de la UNESCO en El Salvador. Aunque fechada, la información sirve mucho hoy en día.

NOS ENCONTRAMOS reunidos en este cónclave reflexivo sin precedentes a partir entre otros, también muy trascendentales, de un hecho histórico fundamental, no sólo para El Salvador, sino para toda Centro América: el Acuerdo de Paz suscrito, el 16 de enero de 1992, entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

La transcendencia de dicho acontecimiento sería ya muy significativa, si el Acuerdo sólo hubiera servido para concluir un conflicto armado que fue la culminación de una guerra política que duró sesenta años y de una tradición de autoritarismo intenso o mitigado, según las fluctuaciones históricas cuyas raíces pueden retraerse hasta el período colonial, y son más claramente perceptibles desde las primeras expresiones republicanas del siglo anterior.

Pero el Acuerdo hizo mucho más que concluir mecánicamente el conflicto armado: enfocó la médula política de la guerra, y al hacerlo, removió importantes estructuras del poder político tradicional, creando así condiciones básicas para el real establecimiento y desarrollo de una democracia funcional en el país.

A nadie debería escapar el hecho de que una tradición autoritaria desemboca de una expresión militar del poder político. No es que las Fuerzas Armadas, como instituciones, programen y ejecuten la asunción de la responsabilidad política directa en el Gobierno y en sus principales instituciones; por regla general son las deficiencias, carencias y desajustes de la sociedad civil en su conjunto, las que crean las condiciones para que la

institución militar sustituya el rol conductor que correspondería a la organización civil. Y eso fue justamente lo que ocurrió en El Salvador, por la falta histórica de un proyecto real de democracia y Estado de Derecho desde el inicio de la República.

Durante el Siglo XIX, el dinamismo político interno del Estado rudimentario se plasmó simplemente en luchas intestinas por el acceso circunstancial al Gobierno. Eso generó un fenómeno de distorsión del poder, cuya fuente fue concentrándose en pequeños reducidos, que ya a comienzos de la presente centuria habían forjado una alianza estratégica implícita, muy poderosa y excluyente. Es la forma del trípode tras los telones de las formas más o menos guardadas: la cúpula económica, la cúpula militar y la cúpula eclesiástica.

En 1932, en El Salvador se produjo el primer levantamiento campesino que pareció tener una inspiración ideológica. Y digo "pareció tener" porque la apertura reciente de los archivos de Moscú deja en claro que el Partido Comunista Salvadoreño, nacido en 1930, carecía de la solidez y la cohesión para hacerse cargo del movimiento como el que emergió dos años después. El acontecimiento, sin embargo, cambió la historia salvadoreña y tuvo un impacto de larga resonancia en la historia centroamericana.

No podemos reseñar dicha historia en unos cuantos párrafos, pero sí es posible sintetizar el hecho crucial que interesa a nuestra sucinta exposición: dado el peligro subversivo dramatizado por el levantamiento, la medida defensiva inmediata fue pasar la responsabilidad directa del Gobierno a un representante militar, teniendo a la Fuerza Armada como bastión de seguridad. Con ello, aunque no se establecía ni se estableció nunca la militarización de la sociedad, que es un fenómeno con características muy definidas, si se militarizó sustancialmente el poder. El tradicional modelo autoritario entraba así en su etapa de énfasis militar.

Conforme a lo establecido en la Constitución, la Fuerza Armada es una Institución permanente al servicio de la Nación; es obediente, profesional, apolítica y no deliberante. Su régimen institucional y su actuación se enmarcarán, además, dentro de los principios que emanan del estado de derecho, de la primicia de la dignidad de la persona humana y el respeto a sus derechos; del respeto y la defensa de la soberanía del pueblo salvadoreño, de la noción de la Fuerza Armada como una Institución ajena a toda consideración política, ideológica o de posición social o a cualquier otra discriminación; o de la subordinación de la Institución Armada a las autoridades constitucionales.

Con todos los altibajos inevitables, el esquema se mantuvo prácticamente intacto hasta 1979. Nunca hubo en El Salvador, durante este período, un caudillismo personalista, pues el General Maximiliano Hernández Martínez, que gobernó durante 13 años, más que un dictador fue un personaje curioso, mezcla de honradez y despotismo, de ideas esotéricas y vocación autocrática.

1979 es en El Salvador, el año de inflexión hacia la guerra; así como 1989 fue el año de inflexión hacia la paz. Los orígenes remotos y próximos de la guerra salvadoreña son de una complejidad que escapa, desde luego, a las simplificaciones retóricas que circularon durante el conflicto, en uno y otro bando. Lo cierto es que, en 1989, las condiciones nacionales, regionales e internacionales hicieron una conjunción favorable de signo casi milagroso, para permitir que en El Salvador se diera el tránsito tan sorprendente de la irracionalidad del conflicto a la racionalidad de su solución.

Tres aspectos básicos fundamentan el contenido de la solución salvadoreña, más allá de las dimensiones del conflicto mismo:

- *La aceptación de que la guerra política necesitaba una solución política,*
- *La apreciación de que si bien el conflicto era nacional, por sus claras dependencias internacionales, la solución debería estar acompañada íntimamente por la comunidad internacional, y*
- *La aceptación de que el punto nodal de la agenda*

sería la estructura misma del poder político.

Debo decir —porque esa fue una experiencia viva en todo el trabajo de negociación que culminó en Chapultepec— que al hablar de aceptación lo hago en forma abarcadora. Las fuerzas participantes directamente en la guerra, y luego directamente en su solución, tuvieron la necesidad de hacer aceptaciones en la forma que les correspondía.

Todo lo anterior no es simple historia. Es historia, explicación y lección. No nos interesa aquí explorar que le pasó al frente guerrillero de resultados del proceso en su azarosa transformación de partido político. Sí nos interesa, y mucho, para entender la evolución de lo sucedido, ¿qué le paso a la Fuerza Armada? Y ¿porqué?

La tendencia siempre se inclina a creer que al final de una guerra lo más importante es el balance y saldo del esfuerzo bélico como tal. En nuestro caso, los Acuerdos sólo tomaban de la guerra un dato real: los protagonistas mismos. El contenido de los Acuerdos daba una especie de salto atrás hacia la situación en que se hallaba el fenómeno político al inclinarse el conflicto. Por eso, la médula de lo acordado tiene que ver con la sobredosis de poder político de la Fuerza Armada y con la reconversión de la guerrilla en un ente estrictamente político, sin armas.

Antes, hablar de la sobredosis de poder político de la Fuerza Armada era un tabú infranqueable, por propia configuración y mecánica del poder. Ahora, podemos analizar el fenómeno sin temor, porque la Fuerza Armada en sí ha venido haciendo un tránsito que es muy difícil y hasta doloroso, pero cuyos frutos de estabilidad y respetabilidad social son evidentes y prometedores.

A partir de Chapultepec, no importa el saldo mismo de la guerra, ya que la solución política tiene que partir si es un Acuerdo de Paz y no un armisticio de un entendimiento “sin vencedores ni vencidos”. Esa es la fuerza de la solución. La fuerza histórica y moral de la solución.

En el tránsito, la Fuerza Armada de El Salvador tuvo que hacer dejaciones de poder agregado realmente impresionantes, que la pusieron en un crisol de altísima prueba. Una profunda depuración de mandos, hecha por civiles. La separación real, no simplemente formal o administrativa, de la Seguridad Pública, La extinción de todas las estructuras paramilitares y una importante reducción de efectivos. Y en la cúspide, la nueva doctrina y la nueva misión, es en este último punto donde comenzamos a asomarnos al futuro.

El Capítulo primero de los Acuerdos de Paz lleva por título “Fuerza Armada”, y el acápite número 1 de dicho capítulo se titula “Principios doctrinarios de la Fuerza Armada”. Voy a leer esa parte, que no es extensa, porque los términos del Acuerdo son de una claridad insuperable:

La doctrina para la Fuerza Armada, a partir de la Reforma Constitucional acordada en abril de 1991, defini-



Fotos: Ejército Salvadoreño

1979 es en El Salvador, el año de inflexión hacia la guerra; así como 1989 fue el año de inflexión hacia la paz. Los orígenes remotos y próximos de la guerra salvadoreña son de una complejidad que escapa, desde luego, a las simplificaciones retóricas que circularon durante el conflicto, en uno y otro bando. Lo cierto es que, en 1989, las condiciones nacionales, regionales e internacionales hicieron una conjunción favorable de signo casi milagroso, para permitir que en El Salvador se diera el tránsito tan sorprendente de la irracionalidad del conflicto a la racionalidad de su solución.

da por la ley, se conformará a los principios que se enuncian a continuación, en los que en adelante se basarán. De manera exclusiva, su régimen institucional y su sistema educativo; y su actuación estará circunscrita a la estricta observancia de los mismos:

A. *La Fuerza Armada tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio, en los términos del régimen definido para ella por la Constitución y las leyes. El cumplimiento de la misma es inseparable de los valores democráticos y del estricto respeto a la Constitución en todas sus partes.*

B. *Conforme a lo establecido en la Constitución, la Fuerza Armada es una Institución permanente al servicio de la Nación; es obediente, profesional, apolítica y no deliberante. Su régimen institucional y su actuación se enmarcarán, además, dentro de los principios que emanan del estado de derecho, de la primacía de la dignidad de la persona humana y el respeto a sus derechos; del respeto y la defensa de la soberanía del pueblo salvadoreño, de la noción de la Fuerza Armada como una Institución ajena a toda consideración política, ideológica o de posición social o a cualquier otra*

discriminación; o de la subordinación de la Institución Armada a las autoridades constitucionales.

C. *La Fuerza Armada debe respeto al orden político determinado por la voluntad soberana del pueblo y a todo cambio político o social que dicha voluntad genere, de conformidad de procedimientos democráticos que se adecúen a la Constitución. Su régimen institucional y actuación se definirán en términos que aseguren una relación siempre armónica con la sociedad civil, así como el normal desenvolvimiento de sus miembros como integrantes de ésta.*

D. *Como Institución del Estado, la Fuerza Armada tiene un carácter instrumental, no decisorio en el campo político. En consecuencia, sólo el Presidente de la República y los órganos fundamentales del gobierno podrán disponer de la Fuerza Armada para hacer efectivas las disposiciones que hayan adoptado, dentro de sus respectivas áreas constitucionales de competencia, para hacer cumplir la Constitución. Asimismo, corresponderá exclusivamente a esas autoridades verificar la adecuación a la Constitución de los cambios políticos o sociales mencionados en el párrafo anterior.*

Tres aspectos básicos fundamentan el contenido de la solución salvadoreña, más allá de las dimensiones del conflicto mismo: - La aceptación de que la guerra política necesitaba una solución política, - La apreciación de que si bien el conflicto era nacional, por sus claras dependencias internacionales, la solución debería estar acompañada íntimamente por la comunidad internacional, y - La aceptación de que el punto nodal de la agenda sería la estructura misma del poder político.

E. *La doctrina de la Fuerza Armada se asienta en la distinción entre los conceptos de seguridad y de defensa, la defensa nacional, a cargo de la Fuerza Armada, tiene por objeto la garantía de la soberanía e integridad territorial frente a una amenaza militar externa. La seguridad, aún cuando comprende esa noción, es un concepto más amplio, fundado en el irrestricto respeto de los derechos individuales y sociales de la persona. En ella quedan comprendidas, además de la defensa nacional, aspectos económicos, políticos y sociales que exceden el ámbito de la competencia constitucional de la Fuerza Armada, y cuya atención es responsabilidad de otros sectores de la sociedad y del Estado.*

F. *El mantenimiento de la paz interna, de la tranquilidad, del orden y de la seguridad pública está fuera de la misión ordinaria de la Fuerza Armada como Institución responsable de la defensa nacional. En ese ámbito, el eventual papel de la Fuerza Armada es del todo excepcional, cuando se hayan agotado los medios ordinarios para ello, en los términos establecidos por la reforma constitucional aprobada en abril de 1991.*

Si se quiere reducir a una línea ese ya sintético enunciado, podría decirse que a partir de 1992, la Fuerza Armada de El Salvador está reubicada en su natural papel dentro de la sociedad en proceso de evolución democrática, y el contenido de su misión se halla subordinado al imperio de la legalidad democrática que se está construyendo en el país.

Quiero destacar un término que define el papel de la Fuerza Armada. Ese término es *Misión*. Más que una función, lo que una Fuerza Armada tiene es una misión, ya que esa tarea fundamental está íntimamente vinculada al ser mismo del Estado y su organización. Los textos

constitucionales salvadoreños fueron incorporando con el tiempo diversas atribuciones a la Fuerza Armada, como: hacer cumplir la ley, mantener el orden público, garantizar los derechos constitucionales, velar por el mantenimiento del régimen democrático y la vigencia de los derechos humanos, así como por la alternabilidad en la Presidencia de la República. En aquel esquema, la Fuerza Armada era una especie de controlador directo de la institucionalidad.

A partir de las reformas constitucionales resultantes del proceso de paz, la misión quedó definida explícitamente en tres aspectos: *Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio nacional, e intervención excepcional, conforme a procedimientos constitucionales establecidos, cuando el organismo de Seguridad Pública sea sobrepasado en su función de mantenimiento del orden y la paz interna.*

Con tales reajustes y redefiniciones, nos encontramos en la víspera del nuevo siglo, y por eso es tan natural la reflexión en torno al papel de la Fuerza Armada de cara a ese futuro que ya está entre nosotros. A nadie escapa que una transformación como la que ha vivido en los últimos años la Institución Militar, genera diversas reacciones al interior del cuerpo institucional. La Fuerza Armada está encajada progresivamente en el nuevo esquema, y en tal encaje hay factores esperanzadores y factores depresivos que sería irresponsable desconocer. El punto más difícil es acomodarse a una nueva dimensión de la influencia sobre la estructura y el mecanismo estatal y gubernamental, y también reconocer el cambio disminuyente en el peso social de la Institución. Para que la adaptación sea todo lo natural posible, hay que analizar con entera sinceridad el rol de una Fuerza Armada en la consolidación de una democracia moderna, sin que el análisis esté contaminado de nostalgias enfermizas ni de reduccionismos ideologizados.

Para ello hay que enfocar la misión. Y el enfoque hay que hacerlo en dos niveles: el nivel formal explícito y el nivel formal implícito. Preguntémosnos, en primer término: Una Fuerza Armada ¿Solo cumple la misión de defensa del territorio y de la soberanía, así como de seguridad excepcional? Si nos referimos a su participación en la tarea estatal normal, sí, pero si vamos a una dimensión más trascendental, que podríamos llamar supraconstitucional, habría que abrir un nuevo capítulo de responsabilidad para una Fuerza Armada: el servir de salvaguarda última de la supervivencia institucional del Estado, cuando surja una amenaza cierta e inequívoca de destrucción de dicha institucionalidad. El punto desde luego genera un amplio espacio para la discusión, porque justamente en el pasado por la vía justificativa de defender la institucionalidad que la Fuerza Armada se instaló en el control directo de las estructuras políticas del poder.

La misión de una Fuerza Armada, en la construcción



La Fuerza Armada debe respeto al orden político determinado por la voluntad soberana del pueblo y a todo cambio político o social que dicha voluntad genere, de conformidad de procedimientos democráticos que se adecúen a la Constitución. Su régimen institucional y actuación se definirán en términos que aseguren una relación siempre armónica con la sociedad civil, así como el normal desenvolvimiento de sus miembros como integrantes de ésta.

democrática, sigue manteniendo ese rol implícito de salvaguarda última de la institucionalidad, siempre y cuando no degenere en discrecionalidad frente a los desarrollos de la democracia misma. La mejor garantía de que una Fuerza Armada no caiga en la vieja y nefasta tentación de volverse árbitro o, peor aún, actor de la gestión política, es su desideologización.

En la medida en que la Institución se desprenda del concepto vicioso del “enemigo interno”, adquiere la serenidad responsable para cumplir su misión garantizadora disuasiva. Y eso sólo puede lograrse cuando la Fuerza Armada se desprende del poder político, y

asume con naturalidad y disciplina su carácter instrumental.

En otras palabras, en la medida en que una Fuerza Armada resigne su papel de conducción, de arbitraje o de veto en cualquier forma en que estos se haya ejercido, está ganando la fuerza institucional y moral para mantener su fuerza militar actuante dentro de los marcos de la ley.

La tarea hacia el Siglo XXI tiene para toda la sociedad, para todas nuestras sociedades, un nombre propio y directo: *democracia*. El reto está en despojarse inteligentemente de las apariencias, y asumir respon-



La misión de una Fuerza Armada, en la construcción democrática, sigue manteniendo ese rol implícito de salvaguarda última de la institucionalidad, siempre y cuando no degenera en discrecionalidad frente a los desarrollos de la democracia misma. La mejor garantía de que una Fuerza Armada no caiga en la vieja y nefasta tentación de volverse árbitro o, peor aún, actor de la gestión política, es su desideologización.

sablemente la necesidad de la realidad democratizadora profunda y plena. En esta tarea fundamental, la Fuerza Armada tiene un aporte potencial insustituible. En la medida en que se redefine formal y sustancialmente como una Institución permanente sometida a la ley, dará históricamente dos lecciones: *contribuir por la vía de la reconciliación del poder a la vigencia de la democracia, y hacer patente que la transformación institucional es posible, aún a costa de necesarios sacrificios.*

Durante el conflicto bélico, se decía con acierto que la Fuerza Armada cumplía una misión sacrificada. Pero lo que se dice menos, pero no menos cierto; es que en esta etapa de transición los sacrificios no son inferiores, y pueden ser más difíciles. Precisamente el término que conecta las situaciones particulares entre nuestros países, es ese: “*transición*”. Todos nos encontramos en transición. Esa transición implica reconversiones y replanteamientos que puedan llegar a ser muy dramáti-

cos, para la sociedad entera, y también para la Fuerza Armada. El nuevo protagonista histórico está emergiendo: se llama *sociedad civil*, aunque para algunos sea polémico. Es un sujeto por ahora enteramente inorgánico, que para ganar perfiles tiene que desarrollarse en el ejercicio de las libertades democráticas. La Fuerza Armada no es ajena, ni mucho menos puede estar contrapuesta a la sociedad civil. Es parte de ella, como expresión armada de la defensa. Fomentar éste tipo de reencuentro conceptual y real es uno de los desafíos de los tiempos que corren.

Frente a la problemática generada en el pasado por la sobredimensión del poderío político de la Fuerzas Armada, algunos han propugnado su desaparición. Sería hacer un temerario juego en el vacío. Nadie puede adivinar el futuro, pero por lo que puede preverse, hay un importante papel para la Fuerza Armada en el desarrollo democrático, de aquí al porvenir, como factor decisivo de la estabilidad. La clave está en que la sociedad no permita que se

creen espacios para la distorsión del poder; y en que las Fuerzas Armadas se avengan responsablemente a mantenerse en los niveles de sus competencias, sin ceder a la tentación alevosa de volverse salvadoras ante el primer bache que se presente.

Lo que estamos viviendo en Centro América da pie para tener una razonable confianza en un desarrollo institucional satisfactorio. Estamos pasando cada quién con sus ritmos y dificultades de estados de arbitrariedad a estados de Derecho. Y el principio que rige inexorablemente dicho trámite es él que dice que la única arma válida para el futuro es la ley. Todas las demás armas deben estar medidas y sujetas a la ley.

Esta es función institucional, pero también formativa. Así como la educación se erige como el desafío más premiante de la sociedad entera, hay una exigencia de profunda renovación en el perfil educativo dentro de la Fuerza Armada. Hay que forjar al civil y al militar del futuro, para garantizar la estabilidad y la libertad de ese futuro.

En lo tocante a la Fuerza Armada, eso se logrará en el entendido de dos perspectivas que se complementen: la continuidad de la reforma institucional interna, que en El Salvador está francamente en marcha, y la definición de un proyecto de mantenimiento y modernización de la eficiencia de la Fuerza Armada, de tal forma que la institución se integre al gran esfuerzo de renovación del Estado.

Si antes se hizo mal al darle cuerpo a una participación hegemónica, mal se haría hoy al propiciar un deslizamiento hacia la periferia institucional, porque no hay peor consejero que la frustración. La dinámica inteligente en que van entrando nuestras sociedades salvará, sin duda, ese posible escollo, para que tantos civiles como militares estén razonablemente cómodos en sus respectivas dimensiones complementarias.

Todo indica que, aún en los tradicionalmente conservadores ámbitos del poder, hay cambios hacia la evolución.

La antigua disyuntiva en que vivimos presos por tanto tiempo; inmovilismo o revolución, va dando paso a los sanos desarrollos de la evolución. Y esto abarca afortunadamente todos los ámbitos. En El Salvador esa dinámica es clarísima y tiene mucha energía.

En este orden, quiero terminar haciendo una cita del espléndido libro *Ejército: Presente y Futuro*, del Coronel y Sociólogo español Prudencio García, que tuvimos la suerte de tener en ONUSAL durante varios años. Esa cita es un buen párrafo para seguir meditando: A nuestro juicio los Ejércitos, tradicionales defensores históricos de unos determinados intereses y va-

En la medida en que la Institución se desprenda del concepto vicioso del “enemigo interno”, adquiere la serenidad responsable para cumplir su misión garantizadora disuasiva. Y eso sólo puede lograrse cuando la Fuerza Armada se desprende del poder político, y asume con naturalidad y disciplina su carácter instrumental. En otras palabras, en la medida en que una Fuerza Armada resigne su papel de conducción, de arbitraje o de veto en cualquier forma en que estos se haya ejercido, está ganando la fuerza institucional y moral para mantener su fuerza militar actuante dentro de los marcos de la ley.

lores absolutamente legítimos unas veces, descaradamente egoístas e imperialistas, otros concebidos a nivel gradualmente superior en cierta época a nivel de condado, ducado, ciudad amurallada o dominio feudal; después a nivel de reino reducido y fragmentario; posteriormente a nivel de reino de gran extensión y, en ocasiones, de imperio de ámbito multinacional o pluricontinental; valores que en su estado actual continúan siendo planteados y defendidos a nivel de nación o, a lo sumo, de bloque de naciones; los ejércitos del futuro, decimos, habrán de ir tomando conciencia a través de un progresivo proceso de intelectualización política y humana, a nuestro juicio ya iniciado en algunos países de que en el posible y, más aún, obligando tránsito hacia un mundo sin guerras, habrán de cargar sobre sus hombros con una importante fracción de una responsabilidad general compartida, aunque distribuida en muy diferente proporción según la capacidad y circunstancias de cada país en defensa de unos valores e intereses comunitarios de alcance no nacional ni de bloque, sino universal, y, como tal, de nivel ético y moral netamente superior al de aquellos valores e intereses que, en su meta última, no son ni pueden ser otros que los de una paz generalizada y definitiva en un mundo humanizado y dignamente habitable. **MR**

El Doctor David Escobar Galindo es representante de El Salvador ante el Consejo Ejecutivo de la UNESCO.